

Integración y reforma humanitaria

por Eric Stobbaerts, Sarah Martin y Katharine Derderian

Existen preguntas clave sin respuesta sobre el impacto de las recientes reformas humanitarias en el modo en que se percibe a los trabajadores desplegados en el terreno y su capacidad de proporcionar una asistencia adecuada y a tiempo a los más necesitados.

La doctrina de las Naciones Unidas y los donantes sobre integración o coherencia parece sustentar la mayoría de las respuestas internacionales actuales a las crisis humanitarias. Si bien la politización de la ayuda no es nueva, cada vez prevalece más esta doctrina en las intervenciones humanitarias dirigidas por la ONU y los Estados. Desde el Informe Brahimi de 2000¹ hasta la reafirmación del centralismo de las misiones integradas en las nuevas reformas 'humanitarias' de la ONU en 2006, el sistema de Naciones Unidas sostiene constantemente que la acción humanitaria debe estar subordinada a los objetivos políticos. Por el contrario, Médecins sans Frontières (MSF) opina que el imperativo humanitario de salvar vidas y cubrir las necesidades inmediatas debe constituir el objetivo primordial de la asistencia humanitaria, objetivo que no depende de las soluciones políticas a las crisis y, por lo tanto, suele ser incompatible con ellas.

Después de que equipos de MSF solicitaran orientación sobre los modos de interactuar con las recientes reformas humanitarias de la ONU, elaboramos un estudio de campo para comprobar las repercusiones de la reforma en el espacio humanitario y la población a la que sirven.² Llevamos a cabo la investigación desde julio de 2006 hasta julio de 2007 en Darfur, Sudán del Sur, la República Democrática del Congo (RDC), Haití, Liberia y Costa de Marfil, con entrevistas adicionales realizadas en Iraq, Somalia y Uganda.

Nuestros descubrimientos indican que las reformas humanitarias de la ONU representan una ampliación de su postura a favor de integrar las misiones de paz en sus estrategias interrelacionadas del ámbito político, militar y de asistencia. Esta noción de la ONU ha crecido y se ha convertido en un sistema altamente coordinado, en el que la acción humanitaria queda subordinada estructuralmente a factores económicos, militares, diplomáticos y de

seguridad. La Nota de Orientación del Secretario General de Naciones Unidas sobre Misiones Integradas de 2006³ ratifica el papel central desempeñado por la integración a la hora de poner en práctica misiones de paz con el objeto de garantizar una "coordinación eficaz entre la misión de mantenimiento de la paz, los organismos operativos y los socios ajenos a la ONU", "un claro entendimiento común de las prioridades" y "la voluntad de todos los agentes por contribuir al logro de los objetivos compartidos". Las reformas humanitarias de la ONU, que están en curso, responden a la misma lógica, extendiendo el alcance del impulso integrador sobre la respuesta humanitaria.

Aunque la coordinación de la respuesta puede ser positiva y, en teoría, mejora la eficacia, una de las principales críticas a las reformas humanitarias reside en que la coordinación ha pasado a ser un fin en sí mismo. Las nuevas y paralelas estructuras de clusters o grupos sectoriales han multiplicado las plataformas existentes de reuniones e intercambio, en lugar de simplificarlas. Estos niveles adicionales no han aportado aún mejoras cuantificables en la respuesta ni en el liderazgo, ni más información compartida. Dejando de lado las quejas sobre el proceso burocrático, la intención más problemática de los clusters (la planificación operativa y estratégica conjunta entre diversos agentes) suscita inquietud, pues es inevitable que cada agente tenga un programa y una misión distintos.

Aun cuando son loables los esfuerzos a largo plazo encaminados a construir Estados donde reine la paz y la justicia, es evidente que no siempre equivalen a una respuesta eficaz a las necesidades humanitarias inmediatas y en situaciones de emergencia. Desde el punto de vista de la ONU, parece lógico reconciliar lo que suele presentarse como intenciones esquizofrénicas de múltiples agentes. Sin embargo, acaba siendo un ejercicio peligroso, por no decir perverso,

cuando la ONU intenta incorporar a la misma lógica actores humanitarios independientes con objetivos diversos.

Los instrumentos técnicos, de coordinación y de financiación comunes introducidos por las reformas para aumentar la coherencia entre la ONU, el grupo de la Cruz Roja/Media Luna Roja y las ONG, han desvelado la tensión entre el requerimiento de llegar a análisis y respuestas conjuntas frente a la diversidad inherente y complementaria de la acción humanitaria basada en la independencia de análisis e intervención. En esta situación tan politizada, en la que la ONU y los donantes buscan adoptar un papel determinante en las operaciones y el calendario de los agentes de ayuda humanitaria, los principios humanitarios siguen estando amenazados y las voces distintas e independientes siguen corriendo el riesgo de ser dejadas de lado, en detrimento de las necesidades que se deben cubrir. Las reformas humanitarias de la ONU y su lógica de coherencia ponen en peligro una acción humanitaria que puede salvar y proteger la vida de muchas víctimas.

Los clusters, el CERF y los coordinadores humanitarios

Un aspecto innovador de los clusters estriba en el principio de que los organismos de la ONU que actúan de líderes de las células son responsables como 'proveedores de último recurso'. Ideado para aumentar la responsabilidad de los organismos ante los distintos clusters, este concepto ha creado mucha confusión y controversia en la práctica. Quedan cuestiones prácticas sin respuesta, al mismo tiempo que siguen sin resolverse problemas anteriores sobre las capacidades operativas y financieras. Los clusters han adquirido una vida propia, pasando de los nueve grupos originales a múltiples sub-grupos en determinadas áreas. Apenas se dispone de pruebas de que esta proliferación haya mejorado la información compartida y las consecuencias prácticas. Por ejemplo, en Uganda, el cluster encargado de la protección, dirigido por ACNUR, ha recibido críticas por ser simplista y estar interesado en compartir sólo una parte de la información fuera del grupo. En Somalia, aparte de la abundancia de reuniones de coordinación y de la

voluntad de compartir más información, los datos que proporciona el grupo son insignificantes, principalmente porque este país constituye un ejemplo de coordinación virtual desde la remota Nairobi: hay muy pocas intervenciones en marcha para que la coordinación se refleje en la realidad. En un estilo propio de la burocracia, los clusters se han multiplicado sin coincidir con las estructuras de coordinación entre gobiernos, Naciones Unidas y ONG, de forma que han creado, según las palabras de un liberiano, una “ciudad de comités” en Monrovia.

Lanzado de nuevo en 2006, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés) es un instrumento que garantiza una financiación eficaz y fiable para dar una respuesta rápida a situaciones de emergencia que dispongan de escasos recursos.⁴ El Coordinador de Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas y OCAH a nivel mundial, y el Coordinador Humanitario de la ONU en el país dirigen el proceso, mientras que los clusters pueden determinar las prioridades de la respuesta. En los últimos años, se ha multiplicado el número de organizaciones implicadas en la respuesta a crisis. Muchas ONG dependen, en gran medida, de los fondos institucionales y actúan como socios de implementación o proveedores de servicios en nombre de los donantes, por lo que aumenta el riesgo de que se politice la asistencia humanitaria. Esta dependencia lleva aparejadas limitaciones a la libertad de funcionamiento y de defensa de los derechos humanos y, en nuestra opinión, debería preocupar a los agentes humanitarios independientes. Save the Children y otras ONG han señalado el problema de que los fondos del CERF hayan sido asignados, principalmente, a los organismos de la ONU, aun cuando las ONG están llevando a cabo la mayor parte de las operaciones de ayuda que están en marcha en la mayoría de los contextos.⁵ El aparente aumento de financiación a través del CERF no ha supuesto un aumento de las actividades in situ ni ha mejorado el acceso a la población necesitada. Aparte de las situaciones de desastres naturales, en las que el despliegue de las agencias ha sido enorme, siguen faltando agentes eficaces que trabajen en el terreno en la mayoría de los entornos difíciles y olvidados por los medios, como Somalia, Sudán del Sur, Darfur o la República Democrática del Congo.

A menudo, se han empleado los fondos del CERF, dirigidos a los más necesitados (según la promoción que se hace de ellos),



para promover los objetivos generales (políticos) de las misiones nacionales de Naciones Unidas. Algunas decisiones programáticas también son cuestionables en cuanto a su imparcialidad. Por ejemplo, en Costa de Marfil, el primer receptor del CERF en el mundo, los programas cubrían intervenciones fuera de las emergencias, que no eran estrictamente humanitarias, entre las que se hallaban “eventos sociales para mejorar las relaciones interculturales y fomentar la cultura de la paz”. Los equipos de MSF desplegados en el terreno están preocupados por que esas actividades de ‘protección’ se conviertan, cada vez más, en un caballo de Troya para que los objetivos políticos penetren en el ámbito de la ayuda y el socorro en las misiones integradas de la ONU. Las actividades de protección han adoptado diversas formas, la mayoría desconectadas del espíritu de la Convención de Ginebra y pueden ser objeto de cuestionamiento respecto a su relevancia operativa. Del mismo modo, el 75% de los tres plazos del CERF para Haití se han centrado en proyectos de infraestructuras y rehabilitación en zonas inseguras y políticamente delicadas. Dichos proyectos son estructurales, a largo plazo, de alta notoriedad y más adecuados para servir a los intereses de seguridad que a cumplir un programa humanitario.

En su función de responsable humanitario principal en cualquier misión de la ONU, el Coordinador Humanitario actúa como pilar para tomar decisiones, tanto relacionadas con la coordinación a través de los clusters, como con la financiación

a través del CERF. Esta función clave suele implicar varios puestos, es decir que la misma persona desempeña a la vez un papel político y humanitario como Coordinador Humanitario y como Coordinador Residente y, en las misiones de mantenimiento de la paz, como Representante Especial Adjunto del Secretario General (REASG). Al reforzar el papel central del coordinador residente-humanitario-REASG con sus múltiples funciones, tanto en la coordinación (clusters) como en la financiación (CERF), se corre el riesgo de que los objetivos políticos y los humanitarios se mezclen aún más. En muchas misiones, esta situación demuestra la incapacidad del sistema de la ONU de sostener un mandato separado en sus instrumentos humanitarios. Este extremo queda probado por la prominencia de los factores políticos, antes que humanitarios, sopesados a la hora de forjar los procesos de regreso de refugiados en el norte de Uganda, Costa de Marfil y Darfur. En estos contextos, los donantes y los responsables políticos se centraron en promover el retorno por beneficios políticos, como elecciones, acuerdos de paz, estabilidad percibida o financiación internacional, olvidando las necesidades humanitarias pendientes y todavía evidentes.

Los nuevos mecanismos instaurados por las reformas de la ONU no están garantizando una respuesta más eficaz a tenor de las necesidades de los desplazados internos, sino que, más bien, están promoviendo la vinculación de la ayuda a los objetivos políticos de

MINUSTAH
(Misión de
Estabilización
de las Naciones
Unidas
en Haití),
Haití, 2006

Naciones Unidas y de los donantes. La tensión natural que se produce entre las actividades de salvamento a corto plazo y la construcción a largo plazo de Estados donde reine la paz se ve perjudicada por las iniciativas constantes por compaginar los asuntos humanitarios con los objetivos políticos. La necesidad de una respuesta humanitaria hoy no puede, y no debe, estar dirigida por el propósito de traer beneficios políticos mañana.

En las zonas a menudo volátiles y peligrosas donde las agencias humanitarias intentan dispensar su ayuda, la percepción de la neutralidad facilita el acceso y actúa como garantía de seguridad, tanto para los que prestan la ayuda como para los que la reciben. Aunque los problemas de acceso y seguridad de los trabajadores humanitarios tienen son anteriores a las reformas de la ONU y no están necesariamente vinculados a ellas, siguen constituyendo un motivo de profunda preocupación para Médecins Sans Frontières. Las nociones, cada vez más politizadas y extendidas, de integración y coherencia seguirán erosionando las ya frágiles sensaciones que alberga la población local sobre la neutralidad y la independencia de los agentes humanitarios. Este hecho está más claro en situaciones como Iraq, Somalia o Darfur, donde la población percibe a los trabajadores humanitarios como personas que persiguen objetivos políticos mediante una asistencia parcial y politizada, o sesgada regionalmente, en lugar de considerarlos agentes

imparciales y neutrales que trabajan para ayudar a los más necesitados.

MSF decidió no participar en los clusters a nivel 'global' por nuestros principios de independencia y neutralidad. En respuesta a realidades complejas sobre el terreno y a necesidades pragmáticas, compartir la información y efectuar intercambios prácticos operativos puede mover a MSF a participar en determinados grupos como observadores en la capital y sobre el terreno. Para MSF, la independencia y la neutralidad no pueden implicar el aislamiento y nuestro organismo debe mantener sus valiosos contactos bilaterales con las estructuras de coordinación de la ONU. No obstante, la insistencia de los clusters liderados por la ONU en efectuar análisis y respuestas de manera conjunta es incompatible con una respuesta humanitaria independiente, diversa e innovadora y, además, se encuentra en los límites de la interacción de MSF con ésta o con cualquier otra estructura de coordinación. Los equipos de MSF deben seguir observando cómo nuestra interacción con otros actores, incluidos los clusters dirigidos por la ONU, repercute en la forma en que se percibe nuestra independencia, imparcialidad y neutralidad.

En estos momentos, no pueden extraerse conclusiones definitivas respecto a las repercusiones de las reformas de la ONU en el ámbito humanitario, ni positivas ni negativas. Mientras no haya pruebas de que la reforma incide directamente en

la población a la que servimos, la gran cantidad de tiempo, energía y financiación dedicados al proceso de reforma y la prioridad dada a la mayor coordinación frente a la respuesta inmediata representan una consecuencia indirecta de potencial perdido para ayudar a las poblaciones más vulnerables. Estas reformas siguen desarrollándose y deben ser cuestionadas por todos los agentes humanitarios. Al ampliar la lógica de la coherencia y la integración, las reformas humanitarias de la ONU ponen en peligro la independencia de los actores humanitarios y la diversidad de planteamientos que, en opinión de MSF, son esenciales para una asistencia humanitaria eficaz y significativa.

Eric Stobbaerts (eric.stobbaerts@london.msf.org) es Investigador Superior en Médecins Sans Frontières, Reino Unido; Sarah Martin (sarah.martin@amsterdam.msf.org) es Especialista en Asuntos Humanitarios en Médecins Sans Frontières, Países Bajos; y Katharine Derderian (katharine.derderian@brussels.msf.org) es Asesora Humanitaria para Cuestiones de Políticas en Médecins Sans Frontières, Bélgica.

1. www.un.org/spanish/peace/operations_report/
2. El estudio multisectorial incluye las secciones de MSF en Bélgica, Holanda y el Reino Unido, así como la oficina de MSF en Brasil. El estudio no refleja la postura institucional de MSF respecto a las reformas humanitarias de Naciones Unidas. Para obtener más información sobre el estudio, tome nota de nuestro próximo artículo en ODI/HPG.
3. www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/missions/sgnote.pdf
4. <http://cerf.un.org>
5. Véase el blog de Toby Porter (SCF) en <http://blogs.odihg.org.uk/blogs/exchange/archive/2007/01/18/1591.aspx>

Entornos inseguros: ¿la pieza que falta?

por Matthew Benson

Aunque las reformas actuales se centran en ciertos temas clave que afectan a los civiles en situaciones de conflicto, no abordan otras cuestiones, en principio más urgentes como, por ejemplo, la asistencia humanitaria en contextos de gran inseguridad.

La perceptible politización de la asistencia humanitaria -que resulta del deterioro de los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia del sector- ha afectado al personal humanitario internacional y nacional, así como a sus socios

locales, y puede estar contribuyendo a la inseguridad física de los mismos beneficiarios a los que se pretende ayudar. En el mundo globalizado de hoy, un mal ejercicio de la labor humanitaria puede convertirse en una carga para todos los agentes del sector.

Los trabajadores humanitarios deben adoptar las medidas necesarias de forma colectiva para seguir distribuyendo la ayuda, según los principios citados, a los destinatarios previstos, incluso en contextos de gran inseguridad.

La acción humanitaria a menudo se realiza en entornos conflictivos que conllevan ciertos riesgos, cada vez mayores, para el personal. Han aumentado las agresiones al personal local e internacional, así como a los